

## **PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen**

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67201>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

## Wat weten wij van grondmarkten in Nederland?

In dit artikel wordt geconstateerd dat ons inzicht in hoe grondmarkten in Nederland werken gering is, en dat dit inzicht belangrijk is voor een effectiever beleid bij meerdere beleidssectoren. Een verklaring wordt gegeven waarom wij zo weinig van grondmarkten weten. Voorstellen worden gedaan hoe onze kennis hierover kan worden verdiept.

door **Barrie Needham**

Verreweg het merendeel van de grondtransacties in Nederland vinden vrijwillig plaats. Eigenaren bieden hun grond te koop aan, anderen willen grond en op deze manier wordt eigendom verwisseld tegen een overeengekomen prijs. Dit gebeurt met inachtneming van door de overheid gestelde voorwaarden zoals de bouwvergunningsplicht en ook met de overheid als actieve aanbieder en vrager. Toch wordt grotendeels vrijwillig verhandeld, ook door overheidsinstanties. Dat is het belangrijkste kenmerk van een markt. Wat weten wij over deze grondmarkt c.q. deze grondmarkten?

Economische theorieën over markten hebben als doel het verklaren van vraag en aanbod, hoe beide van de prijs afhangen, wat de hoeveelheid grond is die wordt geruild en wat de prijs is waartegen dit plaatsvindt. Verder wil deze theorieën antwoord geven op de vraag of er segmenten in de grondmarkt zijn, zo ja welke, en wat de invloed is van het ene segment op het andere.

Maar de kennisvraag gaat verder. Wat is het verband tussen de markt voor grond en de markt voor woningen? Tussen de markt voor grond en de markt voor landbouwproducten? Als er veel bekend is over deze markten, kunnen wij deze verbanden zelfs kwantitatief uitdrukken: wat is de prijselasticiteit van de vraag naar grond voor de woningbouw (hoe reageert de vraag naar deze grond op veranderingen in de prijs ervan)? Wat is de kruiselasticiteit van de vraag naar grond ten opzichte van de vraag naar woningen (hoe reageert de vraag naar woningbouwgrond op veranderingen in de prijzen van woningen)?

### Schaarse gegevens

Voorafgaand aan de verklaringen moeten er gegevens zijn over deze markthandelingen. Wat is er in Nederland beschikbaar hierover? Wij hebben gegevens over de prijzen waartegen grond voor een paar afzonderlijke functies wordt verhandeld: de prijs voor bouwrijpe woningbouwgrond in verschillende regio's, de prijs voor landbouwgrond van verscheidene soorten en locaties en de prijs voor bouwrijpe grond op bedrijventerreinen. Voor de landbouw weten we hoeveel grond wordt verkocht in een gegeven jaar. Meer gegevens hebben wij niet. Ruimtelijke ordenaars spreken over ruimteclaims, maar de economische wetenschap erkent dit begrip niet. Volkshuisvesters hebben het over de behoefte aan bouwgrond: maar ook met het begrip behoefte kunnen economen niets doen.

## THEMA GRONDBELEID

De schaarse gegevens die wij wel hebben, kunnen wij nauwelijks met bestaande theorieën verklaren. Twintig jaar geleden werd openlijk gezegd en geschreven: 'De prijs van grond is wat er een gek voor wil geven.' Met andere woorden: grondprijzen zijn niet te verklaren. Gelukkig is sindsdien de wetenschap over grondprijs gevorderd (Kruijt et al. 1990). De theorie van de residuele grondwaarde is ingevoerd en op grote schaal toegepast, te pas en te onpas (zie Ball et al. voor de beperkingen van deze theorie). Een verband is gelegd tussen melkquota en de prijs van landbouwgrond, een mooi voorbeeld van hoe overheidsbeleid de vraag naar grond kan beïnvloeden en daarmee de prijs van grond (Tweede Kamer 1987, nr. 20200). De huidige minister van LNV schreef zijn proefschrift om de prijs van landbouwgrond te verklaren (Veerman 1983). Incidenteel wordt een grootschalig kwantitatief onderzoek uitgevoerd om bepaalde hypothesen over grondprijzen te toetsen (Buurman 2003).

Maar hoe waardevol ieder van deze onderzoeken apart is, het zijn slechts incidentele gevallen. Een systematisch overzicht in de werking van grondmarkten hebben wij niet. Niet lang geleden werd gezegd dat de actieve betrokkenheid van gemeenten op de grondmarkt het onmogelijk maakte om daar economische theorieën op toe te passen. Dat argument is echter inmiddels verworpen (Needham 1992). Er is geen inhoudelijke reden waarom economische theorieën zo weinig op grondmarkten in Nederland zijn toegepast. Het kan worden gedaan. Het wacht op onderzoekers.

Inmiddels wordt verondersteld dat aanbieders op de 'gewone manier' op prijs reageren (hoe hoger de prijs, hoe meer wordt aangeboden), dat vragers op de 'gewone manier' op prijs reageren (hoe hoger de prijs, hoe minder wordt gevraagd), dat gedurende de interactie tussen vragers en aanbieders de prijs verandert totdat de hoeveelheid gevraagde en de hoeveelheid aangeboden gelijk zijn (de veronderstelling dat 'prices clear the market'). Zijn deze veronderstellingen juist? Wat beweegt de aanbieders van grond in de werkelijkheid om hun grond op de markt te brengen? Hoe reageren zij op prijsveranderingen? En hoe reageren vragers naar grond op prijsveranderingen daarin? Wij weten niet hoe aanbieders en vragers in contact met elkaar komen, ook niet welke rol prijs speelt in deze interactie. Zonder deze kennis kunnen wij de effecten van door de overheid opgelegde voorwaarden niet voorspellen<sup>1</sup>.

### Het praktische gevaar van deze onwetendheid

Het verwondert mij dat economen in Nederland zo weinig nieuwsgierig zijn naar 'de gronden van hun bestaan'. In het buitenland is hier een bloeiende - en, vind ik, een boeiende - wetenschap in (zie Needham 2000). Je zou kunnen zeggen: een land, en met name een klein land, moet zich specialiseren. In Nederland wordt gekozen om geen economisch onderzoek naar grond te doen. Maar dit raad ik af om een aantal maatschappelijke redenen.

**Ten eerste:** wij komen niet gemakkelijk los van het pad dat wij jaren geleden zijn ingegaan, namelijk dat grond voornamelijk een input is voor het ruimtelijk beleid. Wellicht zijn er betere manieren om met grond om te gaan. Maar die zien wij niet omdat wij geen wetenschappelijke bril hebben waardoor wij naar alternatieven, zoals de praktijken in andere landen, kunnen kijken.

<sup>1</sup> George de Kam en Barrie Needham hebben onderzocht hoe woningcorporaties, vaak in samenwerking met projectontwikkelaars aan bouwgrond komen. De bevindingen suggereren dat vraag en aanbod bij elkaar komen op andere manieren dan door het prijsmechanisme. Zie Needham, de Kam (forthcoming).

**Ten tweede:** wij zijn slecht voorbereid op veranderingen in commerciële praktijken. Marktpartijen veranderen sneller dan wetenschappers, waardoor wetenschappers de eventuele gevolgen voor het overheidsbeleid niet op tijd hebben doordacht. Dit wordt duidelijk geïllustreerd met de gang van zaken rondom Vinex-locaties. Terwijl overheidsinstanties in nauw overleg met hun wetenschappelijke adviseurs bezig waren locatiegebonden subsidies en dergelijke voor die nieuwe bouwlocaties uit te werken, gingen ontwikkelaars stilletjes hun gang met het opkopen van grond aldaar, waardoor een groot deel van de voorbereiding irrelevant werd (Needham 1997). Dat vooruitlopend opkopen gebeurt in andere landen al jaren. Waarom hadden wij dat niet voorzien? Uit onwetendheid. Ik verwacht dat grondprijzen in Nederland zullen blijven stijgen. Daar zijn wij totaal niet op voorbereid, omdat wij ons blind staren op beleidsconcepten zoals ontwikkelingsplanologie, die geen rekening houden met grondmarkten.

**Ten derde:** onze beleidscreativiteit wordt beperkt door een smal inzicht in de scala aan manieren waarop grondmarkten kunnen worden gestructureerd. Ik geef het volgende voorbeeld. In Nederland hebben wij weinig rechten in grond die kunnen worden verhandeld. In sommige andere landen mogen huurrechten worden verhandeld, hypotheekrechten, ontwikkelingsrechten, jachtrechten, erfpachtsrechten et cetera. In sommige staten van de VS mogen ontwikkelingsrechten op de ene locatie zelfs worden verkocht en uitgeoefend op een andere locatie. In Valencia kunnen eigendomsrechten tijdelijk worden bevroren terwijl een ruilverkavelingsplan voor een woonwijk wordt ontwikkeld. In de Verenigde Staten mag de overheid een deelrecht op grond onteigenen zonder het eigendomsrecht over te nemen. In Nederland zoeken wij naar beleidsmogelijkheden uitsluitend in het publiekrecht (veranderingen in de Wet op de ruimtelijke ordening en dergelijke) en wij zien de mogelijkheden om beleid te voeren ook door veranderingen in het privaatrecht over het hoofd.

### **Een verklaring voor deze stand van zaken**

Ironisch zou onze gebrekkige kennis te maken kunnen hebben met de grote waarde die wij aan grond als een gemeenschapsgoed hechten. In ons land is veel grond door mensen in nauwe samenwerking 'gemaakt' - gewonnen, ontgrond en ingepolderd. De grond is van ons, zo voelen wij dat. Dat krijgt zijn uiting in onder meer de traditie van een zeer actieve betrokkenheid van gemeenten op de grondmarkt. En - hieraan verwant - in de traditie van een grote betrokkenheid van zoveel mensen bij het ruimtelijke beleid. Deze twee tezamen hebben tot de mening geleid dat grond wordt gezien als input voor de ruimtelijke ordening, niet als een goed waarin kan worden gehandeld. Die houding is niet slecht voor de leefbaarheid van Nederland. Maar het heeft wel gevolgen voor de staat van onze kennis over grond. Namelijk dat wij de verhandelingen in grond nauwelijks hebben bestudeerd.

Een andere verklaring kan worden gevonden in de opleidingen alhier. Bijzonder ongelukkig is dat Nederlandse gemeenten hun eigen opleiding (de opleiding Grondzaken) hebben voor mensen die bij een gemeentelijk grondbedrijf gaan werken. Want die mensen - die voor het omgaan met grond zo belangrijk kunnen zijn - worden gevormd in een apart circuit. Zij komen niet direct in contact met ideeën uit de wetenschap die de praktijken van het grondbeleid in een breder kader zou kunnen plaatsen. Ook afgezonderd is de beroepsopleiding voor makelaars: zij worden niet uitgedaagd door contacten

## THEMA GRONDBELEID

met economische wetenschappers. Er is behoefte aan opleidingen die door alle partijen worden gevolgd en gedeeld, zij het van gemeenten, ontwikkelaars, financiers, adviseurs, bouwkundigen, onderzoekers. En het moeten opleidingen zijn die in een onderzoeksklimaat worden gevestigd en gegeven. Deze opleidingen komen wel, bijvoorbeeld aan de Amsterdam School of Real Estate, mede onder de inspiratie van de Royal Institute of Chartered Surveyors uit Groot-Brittannië, die de behoefte hieraan inzag,

Ook kan de verklaring worden geopperd dat de grondmarkt in Nederland onoverzichtelijk is. Dat is geen overtuigende verklaring, want dit kenmerkt de grondmarkten overal. Toch is het ironisch dat hier, waar overheidsinstanties zo actief op die markt optreden, zo weinig informatie is over wie wat en waar in bezit heeft.<sup>2</sup> Maar misschien is dat niet zo vreemd. Kennis is immers macht. Het vergroten van kennis om effectief op de grondmarkt op te treden kost geld. Diegenen met de meeste kennis hebben de kleinste transactiekosten: zij hebben derhalve een bevoorrechte positie. Gemeenten met veel informatie hebben een machtspositie die ze niet willen zien verkleinen door het overzichtelijker maken van de markt, en de grote projectontwikkelaars willen dat ook niet.

### Wat moet economisch onderzoek naar grond inhouden?

Hoe worden grondmarkten door het privaatrecht gestructureerd?

Bij het 'mainstream economics'-onderzoek wordt grond gezien als een goed waarin kan worden gehandeld zonder transactiekosten. Men begint met de veronderstelling van een grondmarkt zonder zogenaamde imperfecties. Vervolgens kan met eventuele imperfecties - zoals bestemmingsplannen - rekening worden gehouden. Data worden verzameld over grondtransacties: de locatie, de kwantiteit, het gebruik en de prijs zijn de relevante gegevens. De bedoeling met dergelijk onderzoek is die gegevens te verklaren: waarom is op locatie X zoveel grond met gebruik A tegen prijs P voor gebruik B verkocht? Dat vereist goede databestanden en uitgekiende statistische analyses. De uitkomsten vallen meestal niet mee. Het onderzoek van Buurman (2003) is naar mijn weten het meest uitgebreide in Nederland. Hij onderzoekt 8500 transacties die betrekking hebben op 15.000 kadastrale percelen. De prijsvariantie probeert hij te verklaren met een scala aan onafhankelijke variabelen. De analyse voert hij met een OLS-regressie uit. Dit haalt R-kwadraten van rondom 70%. Dat is ruim voldoende bij dit soort analyse, maar het geeft geen bevredigende verklaringen.

Ik betreur het dat dit soort onderzoek in Nederland zo weinig voorkomt, omdat het veel informatie zou leveren voor het onderzoek waar ik wel voor pleit, met name gegevens over afzonderlijke transacties. Verder meen ik dat het mainstream economics-onderzoek naar grondprijzen en grondgebruik van beperkte betekenis is. De reden is dat het geen rekening houdt met inzichten uit de institutionele economie. Deze vertakking van de economische wetenschap voegt aan de mainstream economie aandacht voor de regels toe, waaronder handelingen plaatsvinden. Dat zijn regels over wat mag worden verhandeld en de regels voor de verhandeling (het marktgebeuren) zelf. Deze regels worden vastgesteld en gehandhaafd door het privaatrecht, zoals het Burgerlijk Wetboek en de Huurwet. Geen markt kan functioneren zonder regels, want kopers en verkopers willen zekerheid over wat wordt verhandeld, over de betaling, over het nakomen van de overeenkomst, et cetera. Er zijn talloze manieren om met regels grondmarkten in te richten. Ieder manier leidt tot

2 De Bodemstatistiek zegt niets over eigendom, en het Kadaster registreert transacties eerder dan eigendom, zodat de kadastrale gegevens geen betrouwbaar beeld over eigendom geven.

andere uitkomsten. Daarom kan de grondmarkten van Nederland niet worden begrepen zonder kennis van de marktregels. Hoe zijn deze markten gestructureerd?

### **Wat wordt verhandeld op de grondmarkt?**

Uitgaande van de institutionele economie wordt de aandacht gericht op het handelen in rechten. Want de regels bepalen wat wordt verhandeld: als je een hectare grond koopt in het ene land is dat anders dan een hectare in een ander land, want de regels verschillen. Bijvoorbeeld: bij wie ligt het risico als de grond is vervuild? Koop je ook het recht om de grond te laten erven door wie je wilt? Koop je het recht om de grond te gebruiken als onderpand? De antwoorden op deze vragen bepalen de waarde van het recht dat je koopt. In Nederland kan worden gehandeld in rechten van juridisch eigendom, in rechten van economische eigendom, in erfpachtsrechten, maar huurrechten mogen niet worden verhandeld. Hoe met deze rechten mag worden omgegaan, wordt door het civiel recht geregeld. Dit recht bepaalt de marktwerking. Erbij komen de publiekrechtelijke regelingen vanuit het ruimtelijk en het milieubeleid: wat zijn de gevolgen hiervan voor wat wordt verhandeld, tussen wie, en tegen welke prijs?

### **Wat is de invloed van de transactiekosten?**

Transactiekosten zijn meer dan de overdrachtsbelasting en het honorarium van de notaris en de makelaar. Hieronder vallen ook de kosten van het zoeken naar grond die aan je eisen voldoet, ook het zoeken naar iemand die jouw grond wil kopen, ook de kosten van vertragingen. Andere transactiekosten zijn de kosten van het vergaren van informatie over de factoren die de waarde zouden kunnen bepalen zowel nu als in de toekomst en de kosten van acties om die factoren te beïnvloeden (b.v. door deelname aan inspraakprocedures, bezwaar en beroep). In Nederland worden veel transactiekosten indirect door de overheid betaald, want al die rapporten en plannen over het ruimtelijk beleid verminderen de onzekerheid - en daarmee de transactiekosten - waarmee transacties in grond worden omringd. In andere landen, waar de overheid direct en indirect minder marktanalyses en haalbaarheidsstudies verricht, worden deze in opdracht van marktpartijen uitgevoerd en bekostigd.

Wat zijn de gevolgen van de hoogte en de verdeling van deze kosten voor wat wordt verhandeld, door wie en tegen welke prijs?<sup>3</sup> Als de transactiekosten stijgen (b.v. vanwege het willen beïnvloeden van de uitkomsten van planologische en milieurechtelijke procedures) betekent dit dat de kleine spelers worden verdrongen van de markt door grote spelers zoals gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties?

### **Waarom doen wij het zo in Nederland?**

Padafhankelijkheid is een begrip uit de institutionele economie. Een 'pad' wordt ingeslagen, regels daarvoor worden gemaakt, wij leren goed omgaan met die regels, het handelen daaronder gaat gemakkelijk en goedkoop. Het zou kunnen zijn dat in de loop der tijd een andere manier van doen beter zou zijn. De aanleiding kan zijn technologische veranderingen, nieuwe concurrenten en nieuwe producten. Maar voor andere praktijken hebben wij de regels niet: zij moeten eerst worden geschapen, wat geld kost. De kennis hebben wij vaak ook niet, omdat de oude trouwe praktijken ondersteund worden met onderzoek juist naar die praktijken en niet naar alternatieve praktijken. Wij kunnen niet gemakkelijk uit het diepe spoor klimmen. Dat geldt in Nederland voor de manier waarop

3 Momenteel voert Edwin Buitelaar onder begeleiding van Barrie Needham een promotieonderzoek uit naar de transactiekosten bij verschillende 'user rights regimes' in verschillende landen.

## THEMA GRONDBELEID

wij beleidsmatig met grond omgaan (Needham, Louw 2003).

Stel bijvoorbeeld dat wij zouden willen dat gemeenten ophouden met het aanleggen van bedrijventerreinen en zich tot hun publiekrechtelijke taken (bouwvergunning, bestemmingsplan, milieubeleid) zouden beperken. Wij zouden merken dat het zeer moeilijk zou zijn om die verandering in te voeren, omdat een samenhangend stelsel van regels, gewoonten, handelingen en prijzen is ontstaan rondom de bestaande praktijken.

Als wij in Nederland anders zouden willen omgaan met grondmarkten, dan zouden wij een grondige kennis van de huidige regels en praktijken moeten hebben, alsook een strategie over hoe deze kunnen worden gewijzigd.

### Conclusie

Dit blad behandelt de resultaten van onderzoek naar vastgoed. Deze aflevering gaat over onderzoek naar grond. En deze bijdrage had graag resultaten hierover willen doorgegeven. Maar onderzoek naar de werking van grondmarkten in Nederland wordt nauwelijks uitgevoerd. Bij gebrek aan onderzoeksresultaten stelt deze bijdrage een onderzoeksprogramma voor – de hoofdlijnen van onderzoek naar grondmarkten in Nederland.<sup>4</sup>

**Over de auteur:** Barrie Needham is hoogleraar ruimtelijke ordening aan de Katholieke Universiteit Nijmegen

### Literatuur

- Ball, M., C. Lizieri, B. MacGregor, 1998, The economics of commercial property markets, London: Routledge
- Buurman, J., 2003, Rural land markets, a spatial explanatory model, proefschrift, Vrije Universiteit Amsterdam
- Kruijt, B., B. Needham, T. Spit, 1990, Economische grondslagen van grondbeleid, Amsterdam: Stichting Beleggings- en Vastgoedkunde
- Needham, B., 1997, Land policy in the Netherlands, T.E.S.G. 88/3, pp.291-6
- Needham, B., 1992, A theory of land prices when land is supplied publicly: the case of the Netherlands, Urban Studies, 29/5, pp.669-86
- Needham, B., 2000, Land taxation, development charges and the effects on land use, Journal of Property Research, 17/3, pp. 241-57
- Needham, B., E. Louw, 2003, Padafhankelijke bedrijventerreinen, Economisch-Statistische Berichten, 88/4410, pp.368-70
- Needham, B., G de Kam (forthcoming), Understanding how land is exchanged: co-ordinating mechanisms and transaction costs
- Tweede Kamer der Staten Generaal, 1987, stuk 20200, brief van de minister van landbouw en visserij
- Veerman, C.P., 1983, Grond en grondprijs, proefschrift Landbouwhogeschool Wageningen

<sup>4</sup> Februari 2004 begint bij het Ruimtelijk PlanBureau een onderzoek naar grondmarkten in Nederland, uitgevoerd door Jan Groen, Arno Segeren en Barrie Needham